

FERNANDO GOMEZ DE AVILES-CASCO (*)

La situación actual de las negociaciones y perspectivas de cara a la integración de España en la Comunidad Económica Europea

Antes de abordar el tema que nos ocupa, y como consideración fundamental a tener en cuenta, debo hacer incapié en el carácter personal de mi exposición.

Las opiniones que a continuación se expresan, en ningún momento deberán ser tomadas como de la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas, sino exclusivamente de quien en estos momentos les habla.

Una vez hecha esta aclaración, y a fin de ir entrando en el tema, diremos que las Comunidades Europeas, normalmente conocidas como "Mercado Común", están integradas por la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) creada en 1.951 por el Tratado de París, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE), constituídas ambas en Roma en 1.957.

La expresión "Mercado Común" creemos que no es la más afortunada:

- No es un Mercado Común más que parcialmente, puesto que si bien hay temas como la Política Agrícola Común, la Política Comercial Común, Transportes, etc., notablemente unificados, también hay otros como la Unión Aduanera, muy incompletos, o como la Política Industrial, Social, etc., aún lejos de tal uniformidad.

(*) Secretario General Adjunto. Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas.

- Por otra parte, tampoco es solamente un “Mercado Común”, sino que debemos entenderlo en toda su amplitud, como “un proyecto de vida en común para los europeos, que implica no sólo la unidad económica, sino también la unidad política de Europa y en el cual deben caber todas las ideologías que respeten el sistema democrático”. Para conseguir este ideal, los padres de la CEE confiaban en lo que se llamó “Plan Monet” consistente en avanzar a través de realizaciones concretas. Según este sistema la superación de una etapa entrañaría casi automáticamente la puesta en marcha de la siguiente hasta la realización definitiva de la unión política.

Una vez comprendido lo anterior, hay que plantearse por qué la integración en las Comunidades Europeas es uno de los objetivos prioritarios de la política exterior española.

Un primer punto fundamental de reflexión es el hecho sin precedentes que ha supuesto el que todos los partidos políticos con representación parlamentaria, el 27 de Julio de 1979, adoptaran por 285 votos a favor, de 287 posibles, una resolución en que la Cámara específicamente expresó su apoyo a la apertura de negociaciones de integración en las Comunidades Europeas.

Desde el punto de vista político, cabe preguntarse por qué se creó la Europa de las Comunidades. Nuestra tesis es que las razones que imperaron en 1.950 y que originaron la constitución de las Comunidades Europeas, siguen siendo vigentes para el caso de nuestra adhesión, a saber:

- La necesidad de unirse para una mejor defensa frente a los desafíos políticos y económicos de un mundo cada vez más interdependientes.
- La necesidad de defender también una cierta concepción del mundo así como un modelo de sociedad democrático y de libertades.

El final de la II Guerra Mundial es el punto de partida de nuevos intentos de unión (anteriormente en el Medievo, Renacimiento, con Carlos V, Napoleón, o los federalistas del siglo XIX, se intentó con bases efímeras y diferentes). La débil posición en que quedó Europa, destruída tras la guerra y atenazada entre las dos superpotencias motivó el que hombres políticos clarividentes reconocieran y aceptaran el reto de construir la unión europea, pasando a ser de una simple idea abstracta a un proyecto político urgente. Pese a que las necesidades más importantes eran las estratégicas y de defensa, se dió prioridad a los aspectos económicos y comerciales que dieron paso a

otras políticas posteriormente, como el Sistema Monetario Europeo y la Cooperación Política.

España, marginada de la construcción de Europa, no podía sentirse ajena a este proceso, pues los Estados aislados no son hoy capaces de enfrentarse con los retos del mundo actual, y mucho menos de influir en su desarrollo. La autarquía económica, los estrechos nacionalismos y el aislamiento político, son reliquias del pasado y España ha sentido a menudo en su propia carne estas experiencias.

Desde la óptica geográfica e histórica es tan evidente el hecho de la integración de España en Europa que no son necesarios mayores comentarios. Todo ello sin ignorar nuestros lazos históricos con otras áreas geográficas que nuestra integración en la CEE no debe en absoluto debilitar, sino al contrario potenciar de forma adecuada.

En el ámbito económico, hay que señalar que de hecho la estructura de nuestras corrientes comerciales y nuestro grado de integración en la Comunidad Económica Europea, a pesar de los obstáculos existentes (aranceles, contingentes de importación, autolimitación de ciertas exportaciones a la CEE,...) es superior a la de algunos países miembros. En efecto el 48% de nuestras importaciones y el 46% de nuestras exportaciones van a la CEE (exclusión hecha de los productos petrolíferos).

Por otra parte, la reglamentación comunitaria es mucho más avanzada que la española. La adhesión, supone para España adoptar tal reglamentación que hasta ahora ha probado su eficacia (aunque en algunos aspectos con síntomas de agotamiento). Esta tarea interna, de fronteras para adentro, que implica una transformación importante de las estructuras de nuestro país, es absolutamente necesario hacerla y para ello habrá que contar con la ayuda de la CEE.

La entrada en el Club europeo no es sólo una gran oportunidad que no puede perderse, sino también el motivo para llevar a cabo una modernización y una flexibilización de nuestro sistema productivo que de todos modos hay que hacer.

De los estudios realizados por el Profesor Bela Balasa en relación con los fenómenos de creación y desviación del comercio en las Uniones Aduaneras, se deduce claramente de las experiencias pasadas que los efectos positivos de creación de comercio, superan ampliamente los relativos a la desviación del comercio. Si a este estudio añadimos el hecho de que no solamente España se integrará en la CEE, sino que además debe asumir los compromisos y

acuerdos existentes en la misma, teniendo en cuenta el área de libre cambio establecido entre la Comunidad y la EFTA y la situación con los países preferenciales de la CEE, no se reducirá solamente a los 10 Países que componen la actual Comunidad sino que sus fronteras serán mucho más amplias.

Para conseguir una integración armoniosa hay que superar muchas dificultades en todos los terrenos. En el exterior —pero dentro de la CEE— tendremos dificultades en relación con algunos sectores económicos o regiones de los países miembros para los que la entrada de España supondrá una mayor competencia, tanto en el mercado comunitario como frente a terceros.

Lo mismo ocurrirá con aquellos países, clientes preferenciales de la CEE y competidores nuestros, que temen verse desplazados de sus mercados habituales.

Nuestro aparato productivo, industria, agricultura, servicios, se verán sometidos a una presión importante de economías con índices de productividad más altos y mejor dotados técnicamente (nuestros aranceles son más altos y nuestra economía más protegida).

La Administración española deberá asimismo adaptar sus políticas tradicionales a las nuevas líneas de la CEE (como serían: la política comercial común, industrial, energética...).

También hay que tener en cuenta que la propia CEE, hundida en una importante crisis, tanto desde el punto de vista presupuestario como de armonización de las políticas económicas de sus miembros y la reforma de la Política Agrícola Común, contempla con natural preocupación la entrada de nuevos países.

No podemos olvidar los dos sectores comunitarios que temen especialmente la entrada de España en el Mercado Común: Agricultura y Pesca; este temor queda patente en el alto grado de conflictividad alcanzado últimamente en estos sectores, tanto en las relaciones con España como en el propio seno de la CEE.

De todos modos, hay que tener en cuenta que siempre que exista una voluntad política decidida en España y en los países miembros de la CEE, se encontrarán las soluciones técnicas adecuadas a cualquier dificultad que se pueda plantear.

Tras esta primera etapa en la que hemos analizado algunas de las razones que llevan a España a integrarse en la CEE, así como ciertas ventajas e inconvenientes de la misma, a continuación veremos la evolución y situación de las relaciones hispano-comunitarias.

Cuando en el año 1957 se firma el Tratado de Roma, en España se constituye una Comisión Interministerial encargada de estudiar y seguir el tema.

Fernando María Castiella, en aquella época Ministro de Asuntos Exteriores, presenta en 1962 la primera carta solicitando la posibilidad de estudiar el establecimiento de algún tipo de relaciones hispano-comunitarias; petición española que no recibió contestación por parte de la Comunidad.

Posteriormente, tras árduas negociaciones, en 1970, se firma en Luxemburgo el acuerdo comercial entre España y la Comunidad Económica Europea que constituye aún hoy el marco jurídico vigente de nuestros intercambios con la CEE. Su contenido está sometido a fuertes presiones debido a las mutuas acusaciones de desequilibrio.

La primera ampliación de las Comunidades Europeas, en el año 1973, hizo necesaria una adaptación del acuerdo España-CEE que extendiese su contenido a los Nueve Estados miembros. Inglaterra no introduce ninguna modificación en su arancel con respecto a España hasta junio de 1977 en que lo aumenta igualándolo al comunitario, con el consiguiente perjuicio para nuestro país que no recibió, pese a las reclamaciones efectuadas y a las negociaciones emprendidas, compensación alguna.

El 28 de julio de 1977, España solicita oficialmente el ingreso en la Europa comunitaria.

La Comisión europea aprueba el 19 de Abril de 1978 el documento "Reflexiones relativas a los problemas de la ampliación" (más conocido como "Fresco"), y el Consejo de Ministros, previo dictámen de la Comisión, decide el inicio de las negociaciones el 5 de Febrero de 1.979.

Desde la apertura de las negociaciones se ha seguido un proceso a doble nivel en la Conferencia de Negociación:

- Reuniones Ministeriales, presididas por los Ministros de Asuntos Exteriores, de las que se han celebrado hasta el momento nueve.

- Reuniones de Suplentes (Embajadores representantes de los países ante las CC.EE.). Se han celebrado hasta el momento 17.

En otro plano hay que mencionar las reuniones de expertos, las cuales se irán incrementando en el futuro y que permiten se profundice en aspectos concretos de la negociación.

No obstante, a partir de la declaración del Presidente Giscard el 5 de junio de 1.980, no se puede hablar claramente de dos etapas negociadoras diferenciadas, habiéndose mezclado con los aspectos de la negociación, estrictamente hablando, los problemas internos a los que la Comunidad actualmente debe hacer frente.

De las dos etapas previstas en la negociación (a saber: Identificación de problemas y Búsqueda de soluciones), prácticamente en la totalidad de los capítulos de la negociación, el primer aspecto se encuentra completamente superado (con la reserva de los capítulos menos avanzados: fundamentalmente Agricultura y Pesca, donde existen aún aspectos a considerar) centrándose actualmente la negociación en la búsqueda de las soluciones que, por otra parte, son claras a estas alturas de la negociación en lo que se refiere a un cierto número de capítulos.

Hay que señalar que esta negociación es distinta de una negociación tradicional, y ésto en dos aspectos relevantes: en primer lugar, se trata de una negociación de *Adhesión* y por otro lado el hecho de la entrada de España en las Comunidades Europeas implicará no la simple firma de un tratado internacional, sino la realización de un profundo cambio interior. Por lo que se refiere al primer aspecto, es evidente que el objetivo fundamental de la negociación se centra en la definición de las derogaciones temporales y medidas transitorias necesarias para que la economía española pueda adaptarse sin grandes traumas y por tanto integrarse de forma armoniosa a la reglamentación comunitaria. Es cierto que, evidentemente deberán producirse modificaciones permanentes de la legislación comunitaria con motivo de nuestra entrada, ya que será necesario que se refleje en tal reglamentación la nueva realidad que supone la entrada de un país con sus características especiales; este hecho enriquecerá el acervo comunitario de manera especial en lo que se refiere al capítulo correspondiente a la Agricultura.

El segundo aspecto a destacar es el hecho de que como consecuencia de la integración de España a las Comunidades Europeas, una gran parte de nuestra propia legislación interior y de nuestra política económica actual se verá afectada de forma directa viéndose sustituida por las políticas comunitarias o por las reglamentaciones vigentes en la CEE.

Este esfuerzo de adaptación interior a la reglamentación existente en la CEE es algo que no debe perderse de vista ya en el momento actual, debiendo utilizarse de forma conveniente el tiempo que nos resta hasta la plena integración.

Pero todos los elementos que conforman esta negociación se enmarcan en un proceso más general de esta segunda ampliación con caracteres muy diferentes a los de la primera. La adversidad de la coyuntura económica, unida al nivel medio del desarrollo económico de los candidatos, los cuales por otro lado acaban de empezar un proceso democrático, completan el marco negociador que, desde el punto de vista comunitario, se contempla como una aplicación hacia el Sur, que tratará de equilibrar las relaciones intracomunitarias actualmente existentes.

La negociación en sí comprende quince capítulos de diferente importancia.

Asuntos Sociales.

CECA

EURATOM

Armonización de legislaciones técnicas.

Transportes

Cuestiones económicas y financieras

Asuntos institucionales

Movimiento de Capitales

Derecho de Establecimiento y Libre Prestación de Servicios

Unión Aduanera

Relaciones Exteriores

Agricultura y Pesca

Política Regional

Fiscalidad

Recursos Propios

El grado de avance de cada uno de estos capítulos es variado aunque podría hacerse la siguiente agrupación:

- * *Capítulos muy avanzados*, entre los que se podrían citar el de Movimiento de Capitales o Transportes.
- * *Capítulos relativamente avanzados*, entre los que caben citar el de Relaciones Exteriores o Unión Aduanera.

- * *Capítulos avanzados técnicamente* pero que requieren para su total finalización una decisión política, (tal es el caso del EURATOM); y finalmente
- * *Capítulos relativamente poco avanzados*, entre los que se podría citar el de Agricultura y Pesca, si bien por parte española en el agrícola se ha avanzado de forma notable.

Merecen destacarse, aunque brevemente, tres grandes capítulos de esta negociación, a saber:

- UNION ADUANERA, en el que se contemplan todos los aspectos relativos a la creación de un mercado único interior en la Comunidad de los Once futuros Países miembros (Doce si Portugal se integra igualmente) y en la que el objetivo fundamental es establecer las condiciones necesarias para lograr una doble finalidad:

En primer lugar establecer un total desarme arancelario y una armonización de condiciones de mercado frente a los actuales Diez Países miembros.

En segundo lugar nuestro arancel exterior deberá adaptarse progresivamente, reduciéndose o aumentándose allí donde sea necesario respectivamente para alcanzar el nivel del arancel exterior de la Comunidad.

Para obtener ambos objetivos de forma que la integración no produzca traumas importantes sino que el contrario se realice de forma armoniosa, es necesario prever un período transitorio; aspecto este fundamental dentro de la mecánica de la negociación. Junto a éste existe otro aspecto más técnico, pero no por ello menos importante, como puede ser el problema de la fijación de los derechos de base para el desarme arancelario, la posibilidad o no de mantener restricciones cuantitativas durante el periodo transitorio entre los países miembros y el establecimiento de una eventual cláusula general de salvaguardia en la que se basará la adopción de medidas excepcionales cuando la adaptación de un sector por su gravedad así lo exija.

- RELACIONES EXTERIORES, este capítulo se refiere a la Política Comercial Común de la CEE que, junto con la agrícola supone la única política verdaderamente comunitaria de la CEE, por lo que su adopción, lógicamente, debe tener un profundo impacto en nuestra Política Comercial.

Dos aspectos merecen ser destacados dentro de este capítulo:

La Política Comercial Autónoma, referida a aquellas medidas adoptadas unilateralmente por la Comunidad y que regulan de forma autónoma su comercio con países terceros. En este campo podrían incluirse aspectos tan importantes como el régimen de las Importaciones o de las Exportaciones, la defensa antidumping y antisubvención o el Sistema de Preferencias Generalizadas.

Sobre todos estos aspectos deberá pronunciarse la Conferencia Negociadora para examinar las derogaciones temporales y medidas transitorias que una u otra parte consideren conveniente para una mejor integración.

Política Convencional, en la que se incluyen los acuerdos que la CEE en cuanto a tal, tiene establecidos con Terceros países y que puede ser clasificada en bilateral o multilateral.

Asimismo, dentro de la Política Comercial Convencional existen normas generales a las que deberán atenerse los Países miembros a la hora de establecer su propia Política Comercial con Países terceros.

- POLITICA AGRICOLA, es bien conocido que en este capítulo se centran los aspectos posiblemente más complejos de la negociación. Conviene no obstante subrayar que en el terreno de la *Agricultura* la integración de España en la CEE, si bien por una parte se encontrará con aspectos ampliamente positivos (como puede ser el caso del aceite de oliva, frutas y hortalizas o vino), en algunos otros sectores los aspectos negativos cobrarán también cierta importancia, especialmente para la conocida como "agricultura nórdica o continental", entre los que se pueden destacar los sectores de productos lácteos, carne de vacuno, cereales o azúcar.

Por tanto, cualquier aproximación simplista a la negociación en este sector que propugne una adopción rápida y sin medidas de precaución, podría generar en un amplio sector de nuestra agricultura problemas importantes que pueden ser evitados perfectamente mediante la adopción de unas adecuadas medidas transitorias.

Es de todo conocido el hecho de que la CEE está llevando a cabo una importante modificación y reforzamiento de los Reglamentos relativos a los sectores de la agricultura mediterránea para preparar la Comunidad en una perspectiva de doce meses.

Es precisamente esta modificación, unida a la situación de crisis que atraviesa la Comunidad, en aspectos tan importantes como el Presupuestario, lo que está produciendo un retraso en el capítulo de la negociación tan fundamental como el que consideramos. Hasta ahora se han presentado en este sector dos Documentos de negociación por parte de la Comunidad y dos por parte de España, si bien solamente en el segundo Documento español puede afirmarse que se realiza una importante concretización de posiciones negociadoras para la casi totalidad del sector.

Una vez realizado este breve análisis de algunos sectores de la negociación, sería conveniente analizar aspectos más generales, pero que inciden de forma directa en la misma. Me refiero a la voluntad política y a los problemas de orden general, en el marco de los cuales se está produciendo nuestra negociación.

A nuestro juicio no es planteable la cuestión en los términos casi eróticos en los que se plantea actualmente de si la Comunidad "nos quiere o nos deja de querer".

La voluntad política de la integración es patente así como también lo son los problemas graves que condicionan la atmósfera en que se desarrolla la negociación.

Un primer aspecto de indudable interés es el de la determinación de la fecha probable de la adhesión. A este respecto, cualquier predicción puede ser equivocada o interesada, por lo que quizás sea bueno referirnos a las declaraciones de la otra parte negociadora que ha señalado, tanto a nivel del Parlamento Europeo como de instancias de la Comisión, que la fecha del 1 de Enero de 1.984 es técnicamente posible, siempre que los esfuerzos necesarios se hagan para analizar los problemas pendientes.

En otro orden de ideas, no es oportuno terminar estas notas sin analizar siquiera sea brevemente, los principales problemas internos a los cuales la Comunidad pretende dar una solución antes de hacer frente a una nueva ampliación. Entre ellos hay que citar sin duda alguna, el presupuestario, suscitado fundamentalmente por Inglaterra y en menor medida por Alemania, que hace referencia a las sucesivas aportaciones al presupuesto de la Comunidad en comparación con los ingresos que obtiene por las distintas políticas comunitarias. Este aspecto presupuestario es bien conocido por todos en relación con la necesidad de reforma de la Política Agrícola Común, racionalizando y redistribuyendo sus gastos y con el deseo de reforzar la política para productos mediterráneos a que antes hemos hecho mención.

Otro problema, de al menos igual gravedad, a que debemos referirnos, es el de la crisis económica general en el seno de la Comunidad, consecuencia de la crisis mundial iniciada a comienzos de la década de los años 70 y que ha dado lugar a la necesidad de llevar a cabo reformas de ciertas políticas comunitarias, como la Industrial, la Regional, la de Mercado Interior, etc...

Finalmente, no se puede terminar este breve bosquejo de los problemas comunitarios, sin hacer referencia a las divergencias de las Políticas Económicas globales de los principales países que integran la CEE, en las que se buscan objetivos tan difícilmente armonizables como la disminución del desempleo, el desarrollo económico o la lucha contra la inflación.

No obstante el cuadro sombrío antes dibujado, la Comunidad tiene capacidad de reacción, entre la que cabe incluir las recientes propuestas de la Comisión, orientadas por una parte hacia una estrategia general de relanzamiento político de la integración europea, de forma que se establezcan las bases para permitir el paso de la IIa. Generación y, por otra hacia propuestas concretas que cubran una serie de nuevas políticas comunitarias o la intensificación de algunas de las ya existentes.

En conclusión, si bien es cierto que existen factores que llevan a pensar en un moderado optimismo dentro de esta negociación, no deja de ser igualmente cierto que los problemas políticos y técnicos provocados por la crisis actual, son factores a tener en cuenta que pueden dificultar de forma notable la buena marcha de la negociación.

En todo caso, una decidida voluntad política puede hacer superar sin duda todas estas dificultades a que antes me he referido.

